

HORVÁTH ATTILA

## A szovjet típusú diktatúra államigazgatási joga

Feleltetés földrajzórán. A tanárnő felteszi a kérdést:

- Ki tudja, jelenleg hol húzódnak a Szovjetunió határai?
- Ahol akarja – mondja az egyik kisdíák.

(pesti vicc)

Magyarországon az önkormányzatiságnak a hagyományai egészen a kehidai oklevélig (1232) nyúlnak vissza. A közigazgatást és autonómiát 1949-ben felszámolták és helyette a szovjet típusú igazgatást vezették be. Még a terminológia egy részét is átvették. Közigazgatás helyett államigazgatás kifejezést használták, ami egyébként jól kifejezte, hogy már nem a „köz,” hanem az állam érdekében történik az igazgatás. A magyar tanács szó pedig az orosz „szovjet” tükörfordítása. A szovjet szó az oroszországi 1905-ös forradalom szerencsés találmánya volt és eredeti jelentésében közös gondolkodást, egyenlők gyűlekezetét jelentette, és az orosz önkormányzó faluközösségek hagyományára épített.<sup>1</sup> Az 1917-es februári forradalomban újjászerveződtek és az Ideiglenes Kormány hatalmát is korlátozni tudták. A bolsevik hatalomátvétel után rövid időn belül felszámolták őket, de a birodalom a rendszer és a közigazgatás is továbbra is viselte a szovjet nevet.

A szovjet típusú államigazgatásnak, melyet Magyarországon is kialakítottak, az alábbiak voltak az alapelvei:

1. Tudatosan felszámolták az önkormányzati jellegű igazgatást, és totálisan államosították a közigazgatást.<sup>2</sup> A tanácsok nem a helyi közigazgatás, hanem az államhatalom helyi szervei lettek.

2. Centralizáció elve,<sup>3</sup> vagyis a hatáskörök erős központosítása.<sup>4</sup> Ennek révén túlságosan is eltávolodott egymástól a döntéshozók és a döntések által érintettek köre. A döntéshozóknak nem volt kellő információjuk és ki voltak szolgáltatva a döntés előkészítőinek. Ezt a tendenciát erősítette az is, hogy a hatáskörrel rendelkezők nem mindig mer-

---

<sup>1</sup> RADZINSZKIJ, E.: *Sztálin*. Budapest, 1996. 190.

<sup>2</sup> Lenin nyomán ezt az elvet „*demokratikus centralizmusnak*” nevezték, amelyből a demokrácia csak frázis, a centralizmus pedig túlhajtott realitás volt. Lásd: HAJDU Zoltán: *Magyarország közigazgatási földrajza*. Budapest–Pécs, 2001. 181.

<sup>3</sup> Az önkormányzatiság eszméjét 1949 után csak „*burzsoá állönkormányzatokként*” emlegették. Lásd: BELÉNYI Gyula: *A hatalom centralizációja és a részpolitikák a szocialista rendszerben (1949–1963)*. In: *Válóság*: 1998/7. 50

<sup>4</sup> A cél az, hogy az egész társadalmat egy központból, „*egyetlen egy terv alapján*” lehessen irányítani. Lásd: FRISS István: *A szocialista iparosítás elvi kérdései*. In: *Magyar-Szovjet Közgazdasági Szemle*, 1951/1.

ték vállalni a döntés felelősségét, ezért újabb és újabb megfogalmazásban egyre feljebb küldték az előterjesztéseket. Mivel az alacsonyabb szint igyekezett megfelelni a felettes hatóságoknak, ezért sokszor a rájuk nézve kedvezőtlen információkat igyekeztek elhallgatni. Többek között emiatt is hiányzott a szovjet típusú bürokráciából a racionalitás.

A hatalmi és hierarchikus függőségek személyi függőségen alapuló rendszere épült ki. A pozíciókat felülről lefelé osztották szét, hiszen a centralizált hatalmi mechanizmusban a kiválasztási és döntési jogosítvány szorosan összefonódott. (A jogszabály szerint választáshoz kötött pozíciók betöltésének csak formális utójátéka a testületek gyorsított összehívása és a szavazási eljárás gyors lefolytatása.)

A feladatokat és a hatásköröket nem határozták meg egyértelműen. Bármely ügyet a felettes államigazgatási szerv vagy pártszervezet elvonhatott. (A hatáskör elvonás tilalma a gyakorlatban nem létezett.)

3. Az állami hatalom egységének oszthatatlanságának elve, vagyis tagadták a törvényhozó, végrehajtó és a bírói hatalom elválasztásának szükségességét.

4. A pártapparátus (és a politikai rendőrség) illetve az államigazgatás szervezetének a teljes összefonódása. Minden fontosabb állami feladatért egy erre kijelölt pártfunkcionárius vagy funkcionárius csoport a felelős. A párt központi, középszintű és helyi apparátusában felállítottak osztályokat, bizottságokat, amelyeket felelőssé tettek az iparért, a mezőgazdaságért, a rendészetért, honvédségért, belügyekért, külügyekért, oktatástért, kultúráért, stb.

A pártapparátuson belül rendszerint jóval kisebb létszám foglalkozott egy-egy feladatkörrel, mint ahányan a párhuzamos állami szervezetben tevékenykedtek. A pártapparátus elsősorban politikai,<sup>5</sup> az államigazgatási pedig adminisztratív funkciót látott el. Kovács István<sup>6</sup> ezt a gyakorlatot így magyarázta meg a szovjet példára hivatkozva: „Az elvtársaknak meg kell érteni, hogy pártunk uralkodó, vezető párt és a vezetést úgy tudjuk biztosítani ezen a vonalon, ha a legfontosabb kérdéseket behozzuk ide megvitatás végett.”<sup>7</sup>

5. A jogállamiság elvének teljes elvetése. A páthatározatok, felettes szervek döntései, utasításai a jogi normák fölé emelkedtek. Az államigazgatási apparátust nem kötötték a jogszabályok, nem kellett tiszteletben tartaniuk az államigazgatási jogviszonyokat és az állampolgárok alanyi jogait. Egyúttal megszüntették az államigazgatás ellenőrzésének vagy állampolgári kontrolljának még az elvi lehetőségét is. Pl. 1950-től kezdve nem működhetett a Közigazgatási Bíróság sem (1949. évi II. tv. 4080/1949.sz. Korm. rendelet). Amennyiben az állampolgárt sújtó jogellenes határozat született, azt nem lehetett bíróság előtt megtámadni. Ez alól az elv alól az 1957. évi IV. tv. tett néhány kivételt. Majd talán a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya aláírásának hatására tettek további engedményeket, hiszen annak a 2. cikk. 33. pontjában előírták a bírói jogorvoslathoz való jogot. Így született meg az 1981. évi I. tv., amely szerint az alapvető személyi, családi és vagyoni jogokat megvonó vagy korlátozó államigazgatási határozatot az ügyfél bíróság előtt megtámadhatta. (Jellemző a korra, hogy egy alacsonyabb rangú jogforrás, a 63/1981. MT. sz. rendelet ezt a lehetőséget tovább szűkítette.)

<sup>5</sup> Az élet minden részét áthatotta a politika.

<sup>6</sup> Kovács István (1911) kommunista politikus, a Magyar Dolgozók Pártja budapesti szervezetének titkára.

<sup>7</sup> Idézi: SZABÓ Klára: *A tanács és a párt kapcsolata az ötvenes évek első felében*. In: *Az ostromtól a forradalomig, adalékok Budapest múltjához. 1945–1956*. Szerkesztette: Bencsik Zsuzsanna – Kesdek Gábor. Budapest, é. n. 54.

6. A szovjet típusú diktatúra államigazgatásának a hatáskörét végletekig menően kiterjesztették. A szocialista állam tulajdonképpen államigazgatási jellegűvé vált. (Például olyan testületek felett is átvették az irányítást, amelyek korábban magánigazgatás alatt álltak. Így a termelés és az elosztás rendszere: pl. a vállalatok, szövetkezetek, intézmények, szakszervezetek, egyesületek. Még a bíróságtól is elvonták a gazdasági ügyek elbírálásának a jogát, hiszen vállalati döntőbizottságok kapták meg az állami vállalatok közötti viták elbírálásának jogát.) Ezért is a bürokrácia létszáma és intézményeinek száma hatalmasra duzzadt. Az állami főhatóságoké duplájára, a hivatalnokoké pedig 1935-beni 127 ezerről 1954-re 290 ezerre nőtt.<sup>8</sup>

7. Titkosság elve, vagyis a hivatali, szolgálati vagy államtitkoknak minősült szinte minden fontosabb döntés és annak előkészítése. A titkosság önmagában is hatalmat növelő tényező, de egy diktatúrában még inkább érvényesülhetett. Az egyes információkhoz csak a hatalmi hierarchia szintjének megfelelő mértékben lehetett hozzájutni. A közvélemény minderről semmit sem tudhatott. Úgy döntöttek az állampolgárokról, hogy sokszor még a határozat szövegét sem hozták nyilvánosságra. Így akarták elérni, hogy bármilyen kritika is érhesse a párt- és az állami vezetést.<sup>9</sup>

Az 1949. évi XX. tv., a Magyar Népköztársaság Alkotmányának a tanácsokra vonatkozó rendelkezéseit az 1950. évi I. tv. (az I. tanácstörvény), illetve az 143/1950. MT. sz. rendelet valósította meg. A tanácsrendszer nem csupán szervezetiileg formálta át az államigazgatást, hanem annak funkcióját és működési mechanizmusát is teljes egészében megváltoztatta. Az új rendszer a demokratikus önkormányzatok eszközei függetlenségével szemben, annak tagadásaként a szovjet mintájú állampárt által ellenőrzött, erősen centralizált, alá-fölérendeltségi viszonyokra épülő szervezetet épített ki. Megszüntették az állami ellenőrzést és a civil szervezeteket. Megszűntek a körjegyzőségek, a községi tulajdon és a tanácsai költségvetés beépült az állami költségvetés rendszerébe. A gyakorlatban tehát a tanácsok a központi akarat pusztá végrehajtóivá, a központi hatalom helyi szerveivé váltak.

A községek polgáraiból állampolgárok lettek, akik történetesen valamelyik településen éltek. A korábbi választott szervek és kinevezett tisztségviselők elnevezése sem maradt meg.

A Minisztertanács irányította a megyei tanácsok munkáját, felügyeletet gyakorolt felettük. Az ellenőrzés keretében közvetlenül irányította a megyei, a fővárosi tanácsok Végrehajtó Bizottságát, megsemmisíthette azok határozatait. Döntött az egyes települések közötti pénzügyi átcsoportosításokról, a közigazgatási határok megváltoztatásáról.

Ezt tükrözi Kádár János belügyminiszternek a törvényhez fűzött indoklása is: „A törvényjavaslat [...] biztosítja az államhatalom szilárd egységét, a központi irányítást, az országos érdekek érvényesülését, biztosítja azt, hogy az államigazgatás tevékenységének minden területén előmozdítsa az ötéves népgazdasági terv megvalósulását. az állam szilárd egysége nyilvánul meg abban, hogy a helyi tanácsok egymással fölé- és alárendeltségi viszonyban állnak és végső fokon alá vannak rendelve az államhatalom és

<sup>8</sup> BELÉNYI Gyula: *A hatalom centralizációja és részpolitikák a szocialista rendszerben (1949–1963)*. In: Valóság, 1998/7. 51.59 KORNAI János: *A szocialista rendszer*. Budapest, 1993. 65.

<sup>9</sup> Az államigazgatás alapelveiről lásd: BIHARI Mihály: *Magyar politika. A magyar politikai rendszer történetének főbb szakaszai a második világháború után, 1945–1995*. Budapest, 1996. 71.

*az államigazgatás legfelsőbb szerveinek: az országgyűlésnek, a Népköztársaság Elnöki Tanácsának és a Minisztertanácsnak.*<sup>10</sup>

A tanácsokat emellett az ugyancsak hierarchikus rendben működő pártszervezeteknek is alárendelték. A pártszervezetek a tanács egész tevékenységét, szakmai munkáját felügyelték és ellenőrizték. Ennek érdekében a különböző szintű pártszervezeteken belül önálló egységeket alakítottak ki, de a bonyolult rendszerben a pártszervezet más egységeihez is tartozott egy-egy tanácsi részfeladat. A pártközpontban pl. az Adminisztratív Osztály a tanácsok állami irányítását kísérte figyelemmel, 1950. májusában a Párt és Tömegszervezeti Osztályon Tanács Alosztályt szerveztek, ezen túlmenően agitációs és propaganda, személyzeti, gazdaság ügyek intézésbe egyenként más osztályok is bekapcsolódtak. A Magyar Dolgozók Pártja Budapesti Pártbizottságának a Várospolitika, később Adminisztratív Osztályához tartozott a tanácsok irányítása, s a kerületi pártbizottságoknál is dolgoztak tanácsi munkáért felelős munkatársak.

Az állampárt számon kért és utasított. A tanács alárendelt helyzete soha sem lehetett kétséges. A feladatokat és a hatásköröket nem határozták meg egyértelműen, így a pártszervezet bármilyen feladatot magához vonhatott.<sup>11</sup> Szinte minden lényeges tanácsi döntést, tanácsi és végrehajtó bizottsági határozatot, elnöki utasítást, stb. pártbizottsági egyeztetés előzött meg; ha ez az egyeztetés – leggyakrabban időhiány miatt – nem történt meg, a testületi üléseken nem született döntés, a témát levették a napirendről. A Budapesti Városi Tanács Végrehajtó Bizottságának elnöke tagja volt a Magyar Dolgozók Pártja Budapesti Bizottsága Végrehajtó Bizottságának, s a Budapesti Bizottság titkára, pedig a Városi Tanács Végrehajtó Bizottságának. Amikor az illetékes párttitkár nem volt tagja a Végrehajtó Bizottságnak, állandó tanácskozási joggal akkor is meghívót kapott a Végrehajtó Bizottság üléseire. A Budapesti Bizottság minden, a tanács vezető szervei, tisztviselői által készített anyagot megkapott. A tanács és a Végrehajtó Bizottság ülésének anyagát, a Végrehajtó Bizottsági elnök havi jelentését, stb.

Kifejezetten a pártbizottságok tájékoztatását szolgálták a hetente meghatározott szerkezetben írt hangulatjelentések, melyeket kezdetben csak három tanácsi vezető kapott meg: A Végrehajtó Bizottsági elnök és a tanács pártbizottságának titkára. A hangulatjelentéseken kívül is kért a pártbizottság esetenként jelentést bizonyos témákból.

Megalapozta a tanácsoknak az állampárttól való függését a hatásköri lista, illetve a személyzeti politika. A Magyar Dolgozók Pártja Politikai Bizottsága utasította az Országos Káderosztályt, készítsen tervet a tanácsok felállítására: „*Ennek összeállításánál legyen figyelemmel arra, hogy az egyes tanácsokra vonatkozóan biztosítsa Pártnak megfelelő irányítását. Az illetékes pártszervezet titkára mindenképpen legyen a tanács tagja, emellett a konkrét adottságok határozzák meg a pártszervezet és a VB közvetlen kapcsolatát: A VB elnöke általában legyen pártbizottság tagja.*”<sup>12</sup>

A Magyar Dolgozók Pártja Központi Vezetősége Politikai Bizottságának 1950. november 10-i ülésén a tanácsválasztás után Rákosi Mátyás határozta meg az irányadót

<sup>10</sup> A megyei tanácsok elvileg tehát a kormánynak voltak alárendelve, valójában az irányítási, ellenőrzési jogot 1953-ig a Belügyminisztérium látta el. Ez az álláspont a későbbiekben sem változott: L. Brezsnjev szerint: „*a tanács saját területén az államhatalom legfelsőbb szerve [...] a legfőbb hatalom részecskéje.*” Idézi: *A szocialista állam képviselői rendszere*. Szerkesztette: D.A. Kerimov, Lakos Sándor. Budapest, 1981. 12–13.

<sup>11</sup> SZABÓ Klára: *A tanács és a párt kapcsolata az ötvenes évek első felében*. In: *Az ostromtól a forradalomig*. Adalékok Budapest múltjához, 1945–1956. Szerkesztette: Bencsik Zsuzsanna – Kresdek Gábor. Budapest, é.n. 52.

<sup>12</sup> *Adalékok Budapest múltjához, 1945–1956*. Szerkesztette: Bencsik Zsuzsanna – Kresdek Gábor. Budapest, é.n. 52.

modellt: „Az elnökök 97,5 %-a párttag. Ezek nem lehetnek párttitkárok. Az a kommunista lesz a falu vezetője, aki egyben elnök vagy titkár[...] Meg kell tanítani a párttitkárokat, hogy ők vezessék a tanácselnököket, mert ha a falu látja, hogy a tanácselnök is a Párttól kapja az utasítást, más lesz a helyzet.”<sup>13</sup>

Részben az 1953-as, a Nagy Imre kormány által kezdeményezett reformterv által elindított folyamat egyik, megvalósult következményeként alkották meg az 1954. évi X. tv.-t. A második tanács törvény némileg racionálisabb államigazgatást akart kialakítani. Így a tanácsok hierarchiáját végső soron a Népköztársaság Elnöki Tanácsa, a Végrehajtó Bizottságokat pedig a Minisztertanácsnak rendelték alá, valamint horizontálisan a tanácsnak. A szakigazgatási szervek a minisztériumoknak és egymásnak, horizontálisan pedig a Végrehajtó Bizottságnak alárendelten működtek. Továbbra is részt kellett venniük a begyűjtésben és a mezőgazdaság kollektivizálásában.

A városok kikerültek a járási tanácsok alárendeltségéből, és többségük járási jogú városként a megyei tanácsok irányítása alá kerültek, míg Debrecen, Miskolc, Pécs, Szeged megyei városként kikerült a megyei tanácsok igazgatása alól. Ezzel a korrekcióval visszatértek a magyar közigazgatás azon történelmi hagyományához, amely a városokat és megyéket igazgatási jogállásuk vonatkozásában egyenlőnek tekintette és közvetlenül kapcsolódtak a központi irányításhoz. Ennek ellenére a pártszervezetekben viszont megmaradt a területi elv, a városi pártbizottságok megyei pártbizottságok irányítása alá tartoztak.

Az 1954. évi X. tv. emellett megfogalmazta a tanácsok intézményirányító szerepét is. Eszerint több ezer államosított intézmény és kisebb vállalat került a tanácsok igazgatása alá.

A 60-as évek reformjainak hatására született meg az 1965. évi 8. sz. tvr., amely felhatalmazta a kormányt, hogy a később kibocsátandó törvény előkészítése érdekében a tanácsai munka továbbfejlesztése céljából az államhatalom helyi szerveinek és azok bizottságainak hatáskörét, illetékességét és működését addig is a második tanács törvénytől eltérően rendezze. Ennek során először kiadták a 2.024/1967. (V.28). sz. Korm. határozatot, amely a szakigazgatási szervek kettős alárendeltségét megszüntetve előírta, hogy a miniszter (országos hatáskörű szerv vezetője) irányítási jogát elsősorban jogszabályok útján gyakorolja.

Az 1968-ban bevezetett új mechanizmus nyomán készült el az 1971. évi I. tv., az ún. harmadik tanács törvény. Ez elvben deklarálta a tanácsok önkormányzatiságát<sup>14</sup> – de kettőtörvény lévén – sem a törvény, sem pedig az indoklás nem részletezte az önkormányzati jogosultságok mibenlétét. A hézagos szabályozás pedig megkönnyítette a tényleges hatalmi viszonyok érvényesülését. Egyébként is a finanszírozási forma eleve lehetetlen né tett bármilyen kis mértékű önállóságot.

Mindazonáltal a társadalmi-politikai közéletben a 70-es, 80-as években lassú változások indultak meg, melyek erős visszafogottságuk ellenére is lehetővé tették, hogy szerény mértékben, de működhessenek a helyi önszervező, érdekérvényesítő mechanizmu-

<sup>13</sup> *Adalékok Budapest múltjához, 1945–1956.* Szerkesztette: Bencsik Zsuzsanna – Kresdek Gábor. Budapest, é.n. 52.

<sup>14</sup> KALTENBACH Jenő: *A magyar önkormányzati felügyelet.* In: Magyar Közigazgatás 1990/5. 413.

sok. A lakosság foglalkozási és más vetületekben az önkormányzatiságuk néhány elemét kezdte gyakorolni.<sup>15</sup>

A mértéktelen központosítással együtt a közigazgatás személyi állományát is nagymértékben kicserélték. Minden tanácsi tisztviselőt „állami tisztviselővé” minősítettek, akiket nem a névlegesen működő önkormányzat, hanem a központi államhatalom nevezhet ki és semmilyen felelősséggel nem tartoztak ezután az állampolgároknak, kizárólag feletteseiktől függtek, azoknak voltak alárendelve. Ennek az elvnek teljes körű érvényesülése érdekében az ún. nyitott személyzeti politika elvét alkalmazták. Megszüntették a munkajogi védelmet. 1951-től kezdve<sup>16</sup> a Munka Törvénykönyvének hatályát kiterjesztették az államigazgatásban dolgozókra is. Ami azt is jelentette, hogy a bérrendszer elvesztette ösztönző jellegét, a korábbi fokozatos előrelépés lehetőségét. A végzettség, jó minőségű munka és teljesítmény nem vont már ezután maga után automatikusan magasabb fizetési besorolást, a vezetők szűk köre a bérkeretből önkényesen adhatott jutalmat.

Az államigazgatásban dolgozó vezetők és beosztottak kiválasztásánál a legfontosabb kritériumnak a politikai megbízhatóság számított. A rendszer iránti lojalitás és a pártvezetés iránti hűség pótolja a rátermettség vagy a szakértelem fogyatékoságát. Ez az elv fordítva már nem érvényesülhetett. A legnagyobb tehetség, szaktudás sem ellensúlyozhatta a megbízhatóság kritériumát. Ilyenkor Sztálint idézték a legtöbbször: „*A kádereket először is politikai szempontból kell kiválogatni, vagyis aszerint, hogy alkalmasak-e az adott konkrét munkára.*”<sup>17</sup>

Mindenfajta szakértelemre vonatkozó felvételre kész volt a sablonos válasz: „*ha egy munkás alkalmas vezérigazgatónak, akkor alkalmas ilyen szervek, ügyosztályok vezetésére is.*”

Ennek jegyében a régi szakképzett közigazgatási apparátust szinte teljes mértékben lecserélték. Az új, megbízható ún. népi káderek jelentős része viszont meglehetősen alacsony iskolai végzettséggel és igazgatási ismeretekkel rendelkezett. (Emiatt is nőtt az államigazgatás létszáma és központosítása.) A járási vezetők 83,3 %-a az 1950-es években legfeljebb 8 általános iskolát végzett el. 1952-ben az egyik bér- és termelési továbbképzésen résztvevő funkcionáriusok 70 %-a nem ismerte a négy számtani alapműveletet.<sup>18</sup>

A szovjet típusú államigazgatásban tehát nem alakulhatott ki a modern bürokráciára jellemző három elkülönülő, de egymást kiegészítő csoport: 1. Politikusok, 2. igazgatási – jogi szakemberek, 3. szakértők. A szocialista országok igazgatási apparátusának élén szakemberek helyett bürokratikus funkciót betöltő vezetők álltak. Az autonóm, relatíve önálló közigazgatási szakember típusa ellentétben állt volna a rendszer működési mechanizmusával. Igazgatási-jogi szakemberek helyett pedig a politikai-szervezeti szocializáció keretei között gyakorlati rutint szerzett bürokraták végeztek igazgatási feladatokat. Valódi szakértőket a lehető legtrikább esetben vettek igénybe az államigazgatásban.

<sup>15</sup> RÉFI Attila: *A helyi közigazgatás 1945 és 1990 között*. In: Autonómiák Magyarországon. 1848–2000. Szerkesztette: Gergely Jenő. Budapest, 2005. I.k. 94.; VEREBÉNYI Imre: *A tanácsi önkormányzat*. Budapest, 1987.

<sup>16</sup> Ekkor lépett hatályba a MunkaTörvénykönyve, 1951. évi 7. sz. tvr.

<sup>17</sup> SZTÁLIN, J.V.: *A pártmunka fogyatékoságairól s a trockista és egyéb kétkulacsosok felszámolását célzó rendszabályokról*. In: Lenin, Sztálin és a pártépítés. Budapest, 1950. 728.

<sup>18</sup> ERDEI Ferenc: *Felszólalás a tanácstörvény vitájában*. In: Állam- és Igazgatás, 1954. 430.; Kiss Pál – Kovács Tibor: Eredmények, feladatok a személyzeti munkában. In: Állam- és Igazgatás, 1970. 926.

A szakképzettség irányába tett első szerény lépést a 1021/1960. (IX. 4.) Korm. sz. határozat jelentette, amely képesítési követelmények bevezetését rendelte el a tanácsok végrehajtó bizottságai titkárságainál és szakigazgatási szerveinél. Tizenhét év múlva terjesztették ki a központi szervezetekre is a képesítési követelményeket. (25/1977. (VII.9.) MT. sz. rendelet)

Az iskolai végzettség aránya még így is rendkívül alacsony maradt, hiszen míg a teljes lakosság 31,3 %-a elvégezte a 8 osztályt, addig a községi VB titkároknak csak 45 %-a rendelkezett általános iskolai végzettséggel, vagyis alig emelkedett képzettségük az átlag fölé.

Csak 1968-tól rendelkezett úgy egy kormányhatározat, hogy egy államigazgatási funkció betöltésénél a szakmai alkalmasságot is figyelembe kell venni. A gyakorlatban azonban alig vették figyelembe ezt az ajánlást.

Az 1971-es III. tanácstörvény már szigorította a képzettségre vonatkozó előírásokat, de a törvényi előírásoknak az apparátusnak csak 75–80 %-a felelt meg.

Végül 1978-ban az Államigazgatási Főiskola létrehozásával kezdődött a személyzeti politika új szakasza. Ekkortól kezdve dolgoztak nagyobb számban közigazgatási szakemberek a magyar államigazgatásban.

A tanácsi választások is teljesen formálisan működtek. Az államapparátus újította meg és formálta önmagát, választotta ki az új kádereket. Ennek során alkalmazták az irányított mobilitás, az ún. káderforgó elvét is. A politikai vezetés ugyanis abból a feltételezésből indult ki, hogy a helyi vezetők rokoni, baráti elkötelezettségei miatt nem hajtának végre elég hatékonyan a központi utasításokat. Különösen azokat, amelyek nagyon népszerűtlennek számítottak, pl. a kuláktalanítás, begyűjtés, stb. Ezért állandó át-helyezésekkel, rotációval próbálták megakadályozni, hogy a tanácsi vezetők személyes jellegű kapcsolatot építhessenek ki a helyi lakossággal.

A tanácsi apparátust is folyamatosan terrorizálták, megfélemlítették. A politikai rendőrség, az illetékes pártszervezetek munkatársai állandó kontroll illetve nyomásgyakorlás alatt tartották őket. Folyamatosan ellenőrizték őket és egymást érték a különböző mértékű éberségi kampányok, tisztogatások. Rákosi Mátyás a Magyar Dolgozók Pártja Központi Vezetőségének Politikai Bizottságában 1950-ben így nyilatkozott a Budapesti Városi Tanács munkájáról: *„Szükséges még egyszer megnézni a tisztogatás kérdését. Komplikált a fővárosnál azért is, mert a felszabadulás után bekerült tisztviselők egy része is gyanús, talán még jobban, mint a régiek. Emellett szólva, hogy vasseprűvel kell rendet csinálni. Négy év óta pucolunk, meg kell találni az ellenséget és dolgoztatni kell. Semmi kétség, hogy a papírlapon történik az elbocsátás. A reakciós gócokra menjenek rá az elvtársak.*”<sup>19</sup>

Ugyanígyen szellemben nyilatkoztak még 1953-ban is a legtöbb állami és pártvezetők, pedig addigra többször is kicserélődött az államigazgatás személyi állományának legnagyobb része: *„Az éberség hiánya súlyosan megmutatkozik a városi és a kerületi tanácsok vezetőinél, nem veszik észre a szemük előtt dolgozó ellenség munkáját. Az ellenség elleni harc nem elsőrangú feladata a vezetőknek, elmennek a hibák mellett és nem keresik e mögött a beépült ellenség kártevését [...] Az állandó ellenőrzés hiánya megkönnyíti azok munkáját, néha még támogatja is, ahelyett, hogy eltávolítanák az apparátusból [...] Itt az ideje, hogy felhagyjunk a szájtátisággal, az opportunizmussal és követ-*

<sup>19</sup> Idézi: SZABÓ Klára: *A tanács és a párt kapcsolata az ötvenes évek első felében*. In: *Az ostromtól a forradalomig. Adalékok Budapest múltjához, 1945–1956*. Szerkesztette: Bencsik Zsuzsanna – Kresdek Gábor Budapest, é.n. 55.

*kezetes kérlelhetetlenséggel leplezzük le a még megbúvó ellenséges elemeket, hogy ezen keresztül tanácsainkat megerősítve alkalmassá tegyük az előttünk álló nagy feladatok végrehajtására, hogy a formát szocialista tartalommal töltsük meg.*<sup>20</sup>

Az éberséget nemcsak az apparátuson belül, de az adott illetékességi területen folyamatosan gyakorolni kellett. Ennek egyik példája az alábbi, a rendőrséghez intézett „javaslat”: *„A közösségi tanács VB részéről javaslom, hogy Balog István Körmepusztai lakost újból rendőri felügyelet alá helyezzék, mert nevezettnek olyan kijelentései vannak, ami nagyban befolyásolja még a józan gondolkodású egyéneket is. Éppen azért is, mert közelednek az októberi napok, így helyes lenne nevezett keményebb ellenőrzése.”*<sup>21</sup>

Különösen az ötvenes években még a panaszt tevő állampolgár is könnyen kerülhetett valamilyen állam elleni (pl. igazgatás stb.) bűncselekmény gyanújába. A tanácsi vezetésnek egyébként is rendszeresen be kellett számolniuk az egyes intézkedések fogadtatásáról, vagy az általános közhangulatról. Ezek a hangulatjelentése is sok esetben *quasi* feljelentésnek minősültek, vagy valamilyen egyéb operatív intézkedést válthattak ki a politikai rendőrség részéről.

A túlzottan centralizált államigazgatás, a tervgazdálkodás bevezetése, a túlszabályozás, és az élet szinte minden területének ellenőrzése, irányítása hatalmas méretű apparátust igényelt. A gazdasági igazgatás létszáma az 1938-as szinthez képest 357 %-kal nőtt. 1943-ban 100 fizikai dolgozóra még 5 alkalmazott jutott, addig 1953-ban már 35. Az adminisztráció a nemzeti jövedelem mind nagyobb részét igényelte.<sup>22</sup>

A 1950-től kiépült tanácsrendszer elsődlegesen politikai és nem igazgatási célokat szolgált. Az értékek, a hagyományok, a másság és a lokalitások tagadása mellett az államigazgatás uniformizálása vált jellemzővé. Ideológiai célként tűzték ki, hogy tűnjön el a város és a falu közötti különbség. Ipari gócpontokat, szocialista városokat és falvakat alakítottak ki.

Az 1949. évi XX. tv., a Magyar Népköztársaság Alkotmánya elvileg nem változtatta meg sem elnevezésében, sem pedig területi egységeit tekintve az ország történetileg kialakult közigazgatási struktúráját. Még a tanácstörvény szovjet mintájának megfelelően alakította át az ország igazgatását.

1950 előtt 1191 nagyközség és 662 körjegyzőség működött az országban. A tanácstörvény következtében – bár az egyesítések következtében a községek száma 3250-ről 3169-re csökkent – mégis 2970 községben építették ki a tanácsi közigazgatást. Az államhatalom ugyanis ott akart lenni minden településen, közvetlenül irányítva minden egyes állampolgárt. A későbbiekben a tanácsi egységek száma még tovább növekedett. 1960-ra 3210 községben 3024 tanács működött. Az 1980-as évekre nagy mértékben visszaesett a tanácsok szám 2955 községi jogállású településen már csak 1377 tanács működött. 2286 községnek nem volt önálló tanácsa és 1578 községben nem székelt helyi tanács.

A tanácsrendszer bevezetését előkészítendő hajtották végre a területrendezést, a megyék nevének, székhelyének és területének megállapítása tárgyában kiadott 4.343/1949. (XII.14.) MT. sz. rendelet alapján. Ennek során felszámolták a Trianon következtében

<sup>20</sup> Idézi: SZABÓ Klára: *A tanács és a párt kapcsolata az ötvenes évek első felében*. In: Az ostromtól a forradalomig. Adalékok Budapest múltjához, 1945–1956. Szerkesztette: Bencsik Zsuzsanna – Kresdek Gábor Budapest, é.n.

<sup>21</sup> Javaslat 1961. szept. 26. Hk.t.

<sup>22</sup> BIHARI Mihály: *Magyar politika 1944–2004. Politikai és hatalmi viszonyok*. Budapest, 2005. 258.



keletkezett határmenti csonka vármegyéket<sup>23</sup> és az ország közepén kettéosztották Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegyét. Így 25 történelmi vármegye helyett 19 megyét alakítottak ki (együttal a vármegye elnevezés helyett bevezették a megye megjelölést.) Az átlag szintjén egy tipikus középmegyék területi struktúra alakult ki. Együttal rögzítették a járássok új határait is. (144/1950. MT. sz. rendelet.)

Pest megyét Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegye területéből alakították ki. A megye székhelye Budapest lett. Ezzel Pest megye az ország harmadik legnagyobb területű, de ugyanakkor központi fekvésénél és népességénél fogva a legjelentősebb megyéje lett.

Bács-Kiskun megyét Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegye déli részéből és Bács-Bodrog vármegye megmaradt területeiből alakították ki. Az ország legnagyobb megyéjét azonban továbbra is az északi és déli területek eltérő fejlődési tendenciái, kulturális hagyományainak különbözőségei és a két „*régió*” szűkös anyagi forrásokért való versengése jellemezte.

A megye nagymértékű elmaradottsága ellenére kimaradt a fejlesztésekből. Székhelye: Kecskemét, melynek viszonylagos fejlődése feszültségekkel járt. Baja fejlesztése ezután háttérbe szorult.

Komárom megye Esztergom-Komárom vármegye területéből került kialakításra, de hozzácsatoltak területeket Veszprém és Fejér megyéből is. A megye székhelye a „*klerikális*” Esztergom helyett Tatabánya lett. Az érseki székhelyet ezután évtizedekig diszkriminatív módon hátrányosan kezelték. Fejér megye kisebb módosításokkal megmaradt Székesfehérvár székhellyel.

Nógrád megye Nógrád-Hont vármegyéből és Heves megyéből került kialakításra. Székhelye a „*reakciós*” Balassagyarmat<sup>24</sup> helyett Salgótarján lett.

Győr-Sopron megyét Győr-Moson és Sopron vármegyék területéből és Vas vármegye egyes részeiből hozták létre. Székhelye: Győr.

Veszprém megyét az elvesztett területekért kárpótolták Zala vármegyéből és Vas vármegyéből. Székhelye: Veszprém.

Zala vármegyét elérte Rákosi Mátyás kicsinyes bosszúja. Mivel az 1945-ös választásokon listavezetőként nem sikerült a mandátumhoz szükséges 12 ezer szavazatot megszereznie, így „*némi segédletre*” volt szükség a hiányzó voksok megszerzéséhez, ezért Zala vármegyétől elvették a Balaton part egy részét. Egy kis területet viszont kapott Vas és Somogy megyéből. Székhelye: Zalaegerszeg.

Somogy megye Veszprém vármegyétől Siófokot és más területeket, Tolnától is egy kis részt kapott. Székhelye: Kaposvár.

Baranya megye Somogy vármegyétől kapott egy kis területet. Székhelye: Pécs.

Csongrád megyéhez csatolták Csanád-Arad-Torontál vármegye nyugati és központi részét. A megyeszékhely Szentés helyett Hódmezővásárhely lett, hiszen Szeged a Jugoszláviával szemben kiéleződött helyzet miatt nem jöhetett szóba. Majd 1962-től lett Szeged megyeszékhely.<sup>25</sup> A délszláv állammal 1948-tól gyorsan romló kapcsolat miatt a térségben elmaradtak a beruházások. Ez különösen Makót és Szegedet érintette.

<sup>23</sup> A két világháború közötti Magyarországon ideológiai-politikai okokból nem rendezték véglegesen a trianoni határ következtében létrejött „*csonka*” vármegyék helyzetét.

<sup>24</sup> Az 1945-ös választáson Balassagyarmaton feltűnően kevesen szavaztak a Magyar Kommunista Pártra, ezért is inkább Salgótarjánt támogatták.

<sup>25</sup> Egy 1951-es előterjesztés Szegedet csak „*kis tájközpontnak*” nevezte. Az 1945 utáni évtizedben évenként átlagosan 21 lakás épült, míg 1900 és 1930 között 219.

Békés megye Csanád-Bihar és Jász-Nagykun-Szolnok vármegyétől kapott területeket. Ezzel egyidőben az 1700-as évektől központi szerepet játszó Gyuláról Békéscsabára helyezték át a megyeszékhelyet. A II. világháború végén még többnemzetiségű megye falusi közösségeit erőteljesen megbolygatta a két legnépesebb helyi nemzetiségeket, a németet és a szlovákot érintő kitelepítés, illetve lakosságcsere. Egész falvak néptelepedtek el.

Szolnok megyét Jász-Nagykun-Szolnok vármegyéből, illetve Heves vármegye egyes részeiből alakították ki. Székhelye: Szolnok.

Hajdú-Bihar megyét Hajdú vármegyéből, Nyugat-Bihar vármegyéből és Szabolcs vármegye területéből alakították ki. Székhelye: Debrecen.

Szabolcs-Szatmár megye Szatmár vármegye, Szabolcs vármegye egyes részeinek egyesítéséből jött létre. Székhelye: Nyíregyháza.

Heves megye Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegyéből, Nógrád vármegyéből, Hont vármegyéből, Borsod-Gömör vármegyéből került összeállításra. Székhelye: Eger.

Borsod-Abaúj-Zemplén megye kialakítása már korábban elkezdődött. A történelmi Borsod vármegyéhez hozzáadták a Gömör és Kishont maradvékát, majd 1950-ben hozták kapcsolatok három csonka vármegyét is: Abaúj-Tornát, Zemplént és Szabolcs vármegyét. Az így kialakított megye a második legnagyobb területi egység lett Bács-Kiskun megye után. Székhelye: Miskolc. Ezt a megyét érintette leginkább az 50-es évek erőltetett iparosítási politikája. Az iparosítást azonban nem követte megfelelő kolonizáció, lakásépítés. A megye 18. helyen állt a lakáshelyzet tekintetében. A dolgozók közül sokan ingázni kényszerültek, miközben elmaradt a tömegközlekedés fejlesztése is.

A 19 megyei tanács az államigazgatási hierarchia középső fokán álló szervekre jellemző, uniformizált szervezeti struktúrát kapott. Minden megyei tanács osztálystruktúrája azonos lett. A központi akarat közvetítői, az alájuk rendelt tanácsok irányítói, és ellenőrző, felügyeleti szervei voltak. A megyei tanács döntött a helyi tanácsok pénzügyi ellátásáról, támogatásáról.

A tanácstörvény koordináló jogkörrel ruházta fel elsősorban a megyei tanácsokat. Az államosítás ezt a hatáskört még tovább növelte, hiszen a helyi ipar, a mezőgazdaság döntő része, a kereskedelem, lakásgazdálkodás, egészségügy, oktatás, infrastruktúra és egyéb szolgáltatások döntő hányada az irányítása alá került. Az ágazati irányítás terén viszont fennmaradt a minisztériumi döntések primátusa, az első 1950. évi tanácstörvény szerint teljes mértékben, a második, 1954. évi törvény szerint az ún. kettős alárendeltség formájában, a harmadik, 1970. évi tanácstörvény után pedig közvetett eszközökkel.

Az államigazgatási hierarchia és központosítás logikájának megfelelően megnövelték a megyei tanácsok hatáskörét a területükön lévő városok, községek irányítása és a költségvetési források elosztása terén.

A megyei tanácsok azért kaphattak ilyen széles jogkört, mert ahhoz túlságosan is nagyok voltak, hogy a helyi társadalom törekvéseinek igazgatási keretei, érdekképviselői legyenek. Ahhoz viszont erőtlének, hogy igényt tarthassanak a központi hatalom funkcióinak decentralizálására. Alkalmasnak bizonyultak egy központból való vezérlés, a centralizáció megvalósítására.

A hatalom erős koncentrációja révén a főváros: Budapest adminisztratív-irányító szerepe megnövekedett, és fokozta az egész országnak a fővároshoz mért periférikus jellegét.

Az 1947-es csalással megnyert választások<sup>26</sup>kielemzése alapján arra figyeltek fel, hogy míg a fővárosban a Baloldali Blokk pártjai (Magyar Kommunista Párt, Magyar Szociáldemokrata Párt és a Nemzeti Parasztpárt) együttesen is csak a szavazatok 49,6 %-t szereztek meg, addig Budapest vonzáskörzetében a három párt 61 %-ot ért el. Vagyis a létrehozandó Nagy Budapest a baloldal 52,8 %-ot szerezhetett volna.

Nagy Budapest létrehozását az 1949. évi XXVI. tv. rendezte el. Így 1950. január 1-től 7 megyei várost: Budafok, Csepel, Kispest, Pestszentimre, Pestújhely, Rákoscscaba, Rákoshegy, Rákoskeresztúr, Rákosliget, Rákosszentmihály, Sashalom településeket csatolták Budapesthez. (A főváros területe 525,5 km<sup>2</sup>-rel nőtt, lakossága 1.050.000-ról 1.590.000-re növekedett, ami az ország népességének 17,3 %-át tette ki.)

A törvény azt is kimondta, hogy Budapest területét kerületekre kell felosztani, melyek számát, határait és elnevezését egy minisztertanácsai rendeletnek kell meghatároznia. Így lett a korábbi 14 kerületből 22.<sup>27</sup>

A magyar gyáripar fele már az 50-es évek előtt is Budapesten koncentrált. A túlzott iparosítás jegyében tovább növelték a főváros ipari kapacitását. Így az iparban dolgozók száma 1949 és 1960 között 218 ezer fővel emelkedett, ami 13,7 %-os növekedést jelentett, mégsem tudták kielégíteni az ipar munkaerő-szükségletét. Ezért is nőtt rohamosan az ingázók száma. Mindamellet a lakáshelyzet problémáit nem tudták megoldani.<sup>28</sup>

Az első tanácstörvény megszüntette a főváros autonómiáját, tulajdonától megfosztották, bevételi formáit államosították. Úgy tűnt, mintha Budapest lenne az ország 20. megyéje. A Fővárosi Tanács nevéből elhagyták a „fő” szót, és egyszerűen a Budapesti Városi Tanács nevet kapta. Minden olyan rendelkezés, amit a megyéknek szántak, az Budapestre is vonatkozott.<sup>29</sup>

Ugyanez az uniformizálás lett jellemző a kerületi tanácsnál is, olyannyira, hogy a vári I. kerületben is létre kellett hozni a mezőgazdasági osztályt, amely még begyűjtési tervet is készített. Hatáskörük csak a felettes szervek döntéseinek végrehajtására korlátozódott. Saját maguk még a kályhacső-kiutalásról, a textilhulladék-feldolgozásról sem dönthettek.<sup>30</sup>

Az 1949. évi XX. tv., a Magyar Népköztársaság Alkotmánya és az első tanácstörvény (1950. évi 7. sz. tvr.) megszüntette a törvényhatósági jogú város kategóriáját,<sup>31</sup> és a városokat 3 kategóriába sorolták: 1. közvetlenül a Minisztertanács alá rendelt város, 2. közvetlenül a megyei tanács alá rendelt város, (24)<sup>32</sup> 3. a járási tanács alá rendelt város (829).

<sup>26</sup> SZERENCSES Károly: *A kékcédulás hadművelet*. (Választások Magyarországon, 1947). Budapest, 1992. 7.

<sup>27</sup> HAJDU Zoltán: *Magyarország közigazgatási földrajza*. Budapest–Pécs, 2001. 183.

<sup>28</sup> Az ötvenes években államosításokkal, kitelepítésekkel, társbérletek kialakításával próbálkoztak. Csak a 60-as években indult meg a nagyobb volumenű lakásépítés. Lásd: Panel-program.

<sup>29</sup> Még a termelőszövetkezetek szervezése és a kuláktalanítás is!

<sup>30</sup> Összeállítás a budapesti közigazgatási önkormányzat múltjából. Szerkesztette: Lőrinc Lajos. Budapest, 1990. 279, 299.; VARGA László: *Város történet 1945–1956*. In: Budapesti Negyed, 1998/2-3. 241., 286.; N. KÓSA Judit: *Város történet: 1956 után*. in: Budapesti Negyed, 1998/2-3. 287.

<sup>31</sup> 1949-ig törvényhatósági jogú városok voltak: Baja, Békéscsaba, Debrecen, Győr, Hódmezővásárhely, Kaposvár, Miskolc, Pécs, Sopron, Szeged, Székesfehérvár, Szombathely.

<sup>32</sup> Baja, Kecskemét, Békéscsaba, Miskolc, Hódmezővásárhely, Szeged, Székesfehérvár, Győr, Sopron, Debrecen, Eger, Tatabánya, Salgótarján, Kaposvár, Nyíregyháza, Karcag, Kistújszállás, Pécs, Szolnok, Szekszárd, Szombathely, Veszprém, Nagykanizsa, Zalaegerszeg.

E városok között jelentős különbségek voltak, mint népességszám, gazdasági- és területfejlettség, a közigazgatási térszervezési funkciók, mind pedig az önkormányzati történeti hagyományok tekintetében.

A megyék összevonása után megszűntek a községi jogállású megyeszékhelyek (Berettyóújfalú, Mátészalka, Szikszó). Így a magyar közigazgatás történetében először minden megyeszékhely városi jogállású település lett.

A megyeszékhely – státusokat elvesztő települések, (Baja, Balassagyarmat, Berettyóújfalú, Esztergom, Gyula, Makó, Mátészalka, Sátoraljaújhely, Sopron, Szentes, Szikszó) sok tekintetben hátrányos helyzetbe kerültek, hiszen az állami beavatkozás révén az igazgatási központ fontos fejlesztési lehetőséggel járt együtt.<sup>33</sup>

A szovjet típusú diktatúrák településpolitikáját az urbanizáció és az erőteljes iparosítás jellemezte. Így a városokat támogatták a falvakkal szemben, hiszen a vidéki lakosságra mindig bizalmatlanul tekintettek, a városokban, különösen a lakótelepeken lakókat, pedig jobban ellenőrizhetőnek, irányíthatónak tartották. Mindezt azzal támasztották alá, hogy a munkásosztály a szocialista társadalomban az uralkodó osztály, pedig a munkásság fele falun élt és ingázásra kényszerült.<sup>34</sup>

Magyarországon az 1950-es évektől a városok erőltetett bővítése nem jelentett igazi városiasodást, a szó nyugat-európai értelmében. A szocialista város nem eredményezte a civil társadalom kiépítését, a városi önkormányzat, szabadságjogok bővítését, a kamarák, önszegélyező körök, szakszervezetek, klubok, pártok, polgárórság, egyházközségek létrejöttét. Valójában több tízezer társadalmi gyökereit veszített munkavállaló lakótelepe lett.

A szocialista iparosítás során a beruházási javak szűkössége arra kényszerítette a településfejlesztés irányítóit, hogy a beruházásokat elsősorban a kiemelt, ún. szocialista városokra koncentrálják.<sup>35</sup> Az országos hatáskörű szervek (Országos Tervhivatal, minisztériumok) illetve a megyei tanácsok jelölték ki a támogatandó települések körét, és döntöttek a meglévő pénzeszközök elosztásáról. Közülük néhányat kifejezetten a mesterségesen telepített nehézipar tett várossá. Ezért alaprajzuk és arculatuk mérnöki tervasztalokon születtek és nem szerves fejlődés révén alakultak ki. Jellemző rájuk, hogy a lakosság jelentős részének panellakásokat építettek. Várpalota kivételével ezeknek a településeknek nem volt városi múltjuk. Egy részük bányásztelepülésekből vált várossá (Ózd, Salgótarján), de többségük az iparosításnak köszönhette városi rangját. (Sztálinváros, később Dunaújváros), vagy több településből állt össze, mint Tatabánya.<sup>36</sup>

A második tanáctörvény 1954-ben bizonyos értelemben közelített a magyar városigazgatási hagyományokhoz. Kiemelte ugyanis Debrecen, Miskolc Szeged városokat a megyei közigazgatás alól, és megyei jogú városokká nyilvánította.

A 60-as évek derekától kezdtek megerősödni a másodlagos hatalmi központok, a megyeszékhelyek. Ettől kezdve a fejlesztési eszközöket megyékre bontva osztották szét az országos központokban, és a további leosztás a megyék feladata lett. Ennek következtében a megyeszékhelyek kedvező pozícióba kerültek. Így a hatvanas években és a nyolcvanas évek elején ezek a városok növekedni kezdtek, jelentősen gyarapodtak pl. a

<sup>33</sup> HAJDU Zoltán: *Magyarország közigazgatási földrajza*. Budapest–Pécs, 2001. 183.

<sup>34</sup> ENYEDI György: *Településpolitikák Kelet-Közép-Európában*. In: Társadalmi Szemle, 1989. 27.

<sup>35</sup> Az ellenpélda Kalocsa, amelyet érseki székhely volta miatt nem fejlesztettek, sőt a kollektivizálás miatt földjüktől megfosztottak egy része el is hagyta a várost.

<sup>36</sup> GERMUSKA Pál: *Industria bővületében. Fejlesztéspolitika és a szocialista városok*. Budapest, 2005. 47.

népesség terén: Veszprémé 47,4 %-kal, Zalaegerszeg 39,6 %-kal, Szekszárd 38,9 %-kal nőtt, miközben a magyar városok lakossága átlagosan 11,5 %-kal nőtt.<sup>37</sup>

A járás a nemesi vármegye által létrehozott, nem önkormányzati, hanem kifejezetten adminisztratív-igazgatási célból megalakított igazgatási szerv volt. A megye túl nagy területre terjedt ki, így nem tudott napi kapcsolatot teremteni a községekkel. Ezért hoztak létre egy olyan területi egységet, amelynek minden lakosa egy napon belül oda-vissza meg tudott járni (innen a „járás” név). Ide telepítették az elsőfokú bíróságokat (járásbíróság) hatósági eljárási, engedélyezési ügyeket stb.

A szovjet típusú igazgatási szervezetben a járások sajátos szerepet kaptak. Beépítették a tanácsi hierarchiába, és fontos szerepet kaptak elsősorban a falusias jellegű települések irányítása terén.

A korábbi, történelmileg kialakult járások területét módosították. A nyugati és a déli országhatárok mentén lévő járások szervezésekor a határőrizet kapott meghatározó szerepet. A többi területen pedig a „reakciós vidékkel” szembeni bizalmatlanság jegyében úgy próbálták kialakítani a járások határait, hogy minél nagyobb arányú legyen a munkások száma. A járások fontosságát azzal is indokolták, hogy ezen az igazgatási szinten irányítható a leghatékonyabban a kulákok elleni harc, illetve a kollektivizálás. A községeknél attól tartottak, hogy a tanácsi vezetés rokoni vagy baráti kapcsolatba kerülhet a helyi lakossággal. Ezért is telepítették járási szintre az ún. személyügyi megbízottakat.

A járások szerepe a 60-as évektől kezdve csökkent. Az 1970. évi III. tv. már nem rendelkezett a járási tanácstestületek választásáról. A harmadik tanács törvény (1971) meg is szüntette a járási tanácsokat és helyettük járási hivatalokat alakítottak ki, és a járások összevonásával a számukat is lecsökkentették. Így a járások területe folyamatosan változott és a járási székhelyek száma is csökkent.

Az 1972-es alkotmánymódosítás már nem is tette kötelezővé a járási területi egységek fenntartását. Végül az 1983. évi 26. sz. tvr.-rel megszüntették a járásokat, és a községeket ún. város környékekhez sorolták, majd a centrumtelepülések tanácsainak a felügyelete alá helyezték. Ezzel kétszintűvé vált az államigazgatás.

A falu mint településforma a szovjet típusú diktatúra időszakában mindvégig hátrányos megkülönböztetésben részesült. A kommunista politikusok mindig is ellenszenvvel viseltettek a vidéki lakossággal, de leginkább a parasztsággal szemben. A falusi társadalommal, amely évszázadok alatt kialakult hagyományok szerint élt, és egymást ismerő, az egész közösség támogatását, szolidaritását élvező lakosokból állt. A falusi élet, a falusi világ élő organizmus volt. A helybeli szokások, keresztelőktől a temetéseikig, az ünnepek és a természet világának ritmusa szerint élők életében évszázadok óta rögzültek.<sup>38</sup>

A szovjet típusú diktatúrában intézményes keretek között lehetetlenné vált a társas élet, de még az érdekképviselő intézményeit is megszüntették.<sup>39</sup>

Az első tanács törvény (1950) önálló tanácsi igazgatást vezetett be, lehetőleg minél több településen (3169 községi jogállású településen 2978 községi tanácsot szerveztek). A korábbi bíró szerepét a tanács végrehajtó bizottságának elnöke, a jegyzőt a Végrehajtó Bizottság titkára vette át. A látszatra igen széles hatásköröket a valóságban a járási tanács, a helyi párttitkár igen szűkre vonta.

<sup>37</sup> BELUSZKY Pál: *Magyarország településföldrajza. Általános rész.* Budapest–Pécs, 2003. 215.

<sup>38</sup> VALUCH Tibor: *Rekviem a parasztságért.* Debrecen, 1988. 49.

<sup>39</sup> A falusi élet központjává ezért a kocsmát tették.

A tanácsrendszer létrejöttékor már a községek 10 %-a nem rendelkezett önálló tanáccsal, mert a falvak alacsony létszáma a tanács gazdaságos működését nem tette volna lehetővé. Ezért több falu együttes tanácsát nevezték közös tanácsnak (170 községi közös tanács alakult 361 községi településre kiterjedő illetékességgel). A szovjet típusú diktatúra településpolitikája arra irányult, hogy minél kisebb egy település, annál inkább gazdaságtalan a fenntartása. Az egyik első, 1950 nyarán készült településhálózat fejlesztési javaslatban a falvak tömeges megszüntetésének tervét azzal indokolták, hogy az 1200 lakosnál kisebb településeken az intézmények és az infrastruktúra nem működtethető gazdaságosan. Később ezt a küszöböt egyre magasabbra emelték, előbb 1500 majd 1600-ra. Ezzel összhangban az Országos Tervhivatal a falvakban megszigorította a beruházások engedélyezését.<sup>40</sup> Ez azt eredményezte, hogy a falvak a már elért fejlettségi szintjüket nem tudták megőrizni. Megindult az infrastruktúra és a közintézmények leromlásának folyamata, amelyhez a közellátás alacsony színvonala párosult. Ez is ösztönözte a falvakból való elvándorlást.<sup>41</sup> 1950 és 1970 között másfél millió ember költözött a falvakból a városokba.<sup>42</sup> Egyes falvak teljesen elnéptelenedtek<sup>43</sup>, és a hagyományos életformák sorra megszűntek. Kevésbé ismert, hogy a falusi megélhetést nem csak az erőszakos kollektívizálás, hanem a kisipar szinte teljes felszámolása is veszélyeztette (apró malmok, szeszfőzdék, stb. tömeges bezárása).

A gazdasági korlátozásokon kívül adminisztratív eszközökkel is siettették az aprófalvak megszüntetését. Ennek első és legfontosabb lépése az igazgatási önállóság megszüntetése volt,<sup>44</sup> a második pedig maguknak a településeknek a felszámolása. 1950-ben a Baranya megyei kisközségekre vonatkozóan – ezeket mintegy kísérleti terepnek tekintették – olyan határozat született, mely szerint 3–4, esetleg több kis településnek egy, a központjában levő községet kell fejleszteni, azzal, hogy a többi községet fokozatosan felszámolják. Az egész terv indoklására az az érv szolgált, hogy Romániában már megkezdtek a falvak összevonását, így a Román Munkáspárt által folytatott gyakorlatra úgy hivatkoztak, hogy az „*politikai irányt mutathat*” Magyarországon is.<sup>45</sup>

A kollektívizálás befejezésével, az 1960-as évek elejére új helyzet alakult ki. Az önálló egzisztencia lehetőségét biztosító föld „*beadásával*” a hagyományos paraszti értékrend egyik legfontosabb eleme veszett el a paraszti életformát folytató családok számára. A volt gazda elvesztette magántulajdonát és annak a lehetőségét, hogy átlássa a munkafolyamatokat. Vagy a helyi termelőszövetkezetben lett alkalmazott, ahol csak egy részfeladatot kellett ellátnia, vagy az iparban helyezkedett el, és ezzel végleg elszakadt a földtől.

A földtulajdonviszonyok megváltozásával elvált egymástól a falusi és a paraszti társadalom tartalma és fogalma. A falusi társadalom már nemcsak a mezőgazdaságból élőket foglalta magába, hanem az ipari munkásokat is, akik ingázásra kényszerültek, és azokat a termelőszövetkezeti dolgozókat, akik már nem parasztok voltak, hanem mezőgazdasági munkások.

<sup>40</sup> MOL TERINT ir. XXVI-A-1.2d. 1951. február 14-i jelentés.

<sup>41</sup> HAJDÚ Zoltán: *Az első szocialista településhálózat fejlesztési koncepció formálódása Magyarországon*. In: Tér és Társadalom, 1989/1. 86.

<sup>42</sup> exode rural = menekülés a faluról

<sup>43</sup> Pl. a Baranya megyei Gyűrűfü 1970-re teljesen elnéptelenedett.

<sup>44</sup> 1950-ben még azért szerveztek a lehető legtöbb községben tanácsot, hogy a kuláktalanítást és a kollektívizálást levezényeljék. Miután ezt elvégezték, már nem volt rájuk igazán szükség.

<sup>45</sup> BELÉNYI Gyula: *Az alföldi városok és a településpolitikai. 1945–1963*. Szeged, 1996. 96.

A falvak lakó- és gazdasági térfunkciója is gyökeres változásokon ment át. A nagyüzemek kialakítása felszámolta a vidéki települések hagyományos határhasználatát és jelentősen átalakította a belső szerkezetét is. Addig ugyanis a magyar falvak többsége centrális elrendezésű volt. Középpontban a templom (templomok) a lelkészlakás, a plébánia a község háza, a bolt, a kocsmá, a helyi vezetők lakásai álltak. A település határához közeledve csökkent a lakóhelyövezetek presztízse és az ott lakók társadalmi státusza. A Kádár-rendszer idején azoknak a falvaknak a szerkezete, amelyek fejlődtek (és nem visszafejlődtek), új intézmények megjelenésével több központúvá váltak.

Az 1960-as évektől kezdve a községi tanácsok számát drasztikusan csökkenteni kezdték. Az 1980-as évek közepére 2955 községi jogállású településen mindössze 1372 tanács működött. 2281 községnek nem volt önálló tanácsa és 1579 községben nem székelt helyi tanács.

Közös tanács esetén a tanácshoz tartozó községek különválásukat formálisan megőrizték (név, közigazgatási terület, stb.), de a hivatal már egy másik településen székelt. (A közös tanácsokhoz átlagosan 3,3 község tartozott.) A tanácsi költségvetés elosztásánál is előnyt élveztek a székhelyközségek.

Mindezzel párhuzamosan kezdték a termelőszövetkezetet is összevonni. Ennek következtében azok a falvak, amelyek elveszítették a legnagyobb munkáltatójukat, leértékelődtek, hátrányos, periférikus településsé váltak. A szövetkezeti központtá váló községek viszont fejlődésnek indultak.

A tanácsok, termelőszövetkezetek központosítását kivették az iskolák körzeti-ítésre, amely iskoláitól és pedagógusaitól fosztotta meg a kistelepüléseket.

Ugyanez történt a társadalmi szervezetekkel (sportkörök, tűzoltóegyletek, stb.) orvosi rendelők, gyógyszertárak, postahivatalok, stb. tekintetében is.<sup>46</sup> A nyolcvanas évek közepére így kb. 1,2 millió ember került a korábnál hátrányosabb helyzetbe, hiszen elveszítette iskoláit, egészségügyi intézményeit, üzlethálózatát, hivatalait, ahol ügyeit intézhette. Nem is szólva a települések lakossági összetételében bekövetkezett kedvezőtlen változásokról. Miközben a fejlett országokban a városnövekedés a környezeti ártalmak, a nagyvárosok társadalmi feszültségei miatt megállt, és egy teljesen ellentétes tendencia alakult ki: ismét a falusias jellegű települések kezdtek növekedni.

A szovjet típusú diktatúrák a falurombolási tervek mellett már-már irracionális indultal léptek fel a tanyákkal szemben is, és ennek a településformának a teljes felszámolását tűzték ki távlati célként.

Magyarországon az alföldi tanyahálózat a 18. század második felétől kezdett kibontakozni, amikor nagyfalvak, mezővárosok gyarapodó népessége kezdett „kirajzani” a török hódoltság idején elnéptelenedett térségekbe. A tanyás településrendszer a földmagántulajdon kialakulásával, a földművelés elterjedésével, az istállózó állattenyésztés kibontakozásával vált általánossá. A Tiszántúlon, ahol viszonylag sok volt a nagybirtok és elsősorban gabonát termesztettek, a tanyahálózat viszonylag ritka maradt. A Duna-Tisza közén, a nagy határral rendelkező mezővárosok parcellázott területein igen sok kis parasztgazdaságot hoztak létre, amelyeken intenzív kertkultúrát honosítottak meg (belterjes szőlő- és gyümölcsstermelés).

A tanyasi gazdálkodásra jellemző a nagycsaládi kötelékben való munkamegosztás. A legtöbb gazdafü, amikor megházasodott, az apja tanyájához épített magának egy lak-

<sup>46</sup> BELUSZKY Pál: *Magyarország településföldrajza*. Budapest–Pécs, 1999. 211.

részt, és feleségével, gyermekeivel együtt a közös birtokot és a nagycsaládot gyarapította.<sup>47</sup>

1945 előtt mintegy 300 ezer ember élt tanyán. Számukat az 1945-ös földosztás 75 ezerrel gyarapította.

A pártállami vezetés, a fordulat éve után rögvést napirendre tűzte a tanyarendszer felszámolását, ezért létrehozták a Tanyai Tanácsot és elnökévé Erdei Ferencet<sup>48</sup> nevezték ki, aki a saját elveivel teljesen ellentétes<sup>49</sup> programot hajtott végre.<sup>50</sup>

Az első öt éves tervről szóló 1949. évi XXV. tv. ennek megfelelően öt esztendő alatt 250 új tanyaközpont felépítését tűzte ki célul. Ám e kijelölt tanyaközpontoknak csak töredéke bizonyult életképesnek, elsősorban azok, amelyeknek a természetes település-fejlődési folyamatok révén már korábban kialakult a belterületük, és igazgatási önállóságuknak is voltak már előzményei.

A tanyasiak belterületre vagy az új tanyaközpontba költözését a pártvezetés szinte kizárólag adminisztratív eszközökkel igyekezett kikényszeríteni. Ezek közül a legkürvőbb és a tanyasiak életét legjobban megkeserítő rendelet a külterületi építési tilalom volt (1300/1949. sz. Korm. rendelet). Tiltották a tanyák építését, bővítését is, nem tették lehetővé a villamosítást, stb. E tilalmak a nyolcvanas évek közepéig-végéig voltak érvényben, noha egyes megyék „*tanyapolitikája*” eltérő volt.

A kuláktalanítás során is elsők között a tanyasi gazdacsaládokat rombolták szét. Sokan közülük börtönbe, internálótáborba kerültek, vagyonukat elkobozták, ősi tanyájukról, városi, falusi házaikból elzavarták őket. A tanyasi nagycsalád föl bomlott. Legtöbbjük a földművelést is feladta és a városok segéd- vagy betanított munkásai lettek.

## ATTILA HORVÁTH

### DAS VERWALTUNGSRECHT DES DIKTATUR NACH SOWJETISCHEM MUSTER

#### (Zusammenfassung)

In Ungarn hatten die Staatsverwaltung und das Selbstverwaltungswesen eine lange, auf alte Zeiten zurückgehende Tradition. Die Diktatur sowjetischer Art schuf den Rechtsstaat ab und liquidierte überall die körperschaftliche und Gebietsautonomie. Eine streng zentralisierte, auf einem unter- und übergeordneten Verhältnis basierende, fast mit militärischem Disziplin funktionierende Staatsverwaltung wurde ausgebaut, die zudem von der Staatspartei überwacht und geleitet wurde. Es wurde danach gestrebt, dass die Menschen statt der schwer kontrollierbaren Kleingemeinden, Einfamilienhäuser von ihren Traditionen entrissen, uniformiert in Großstädte, Betonwohnblöcke gepfercht werden, damit sie zu gehorsamen Untertanen werden.

<sup>47</sup> ENYEDI György: *Falvaink sorsa*. Budapest, 1980. 25.

<sup>48</sup> ERDEI Ferenc (1910–1971) politikus, szociológus. Falukutatóként a Nemzeti Parasztpárt egyik kezdeményezője és vezetője. 1945-ben titokban belépett a Magyar Kommunista Pártba, így lehetett belügyminiszter. 1949 és 1953 között földművelésügyi miniszter.

<sup>49</sup> ERDEI Ferenc: *Magyar tanyák*. Budapest, 1942.

<sup>50</sup> BEÉR János – ERDEI Ferenc – TAKÁCS József: *A Tanyai Tanács munkája és feladatai*. In: Állam- és Közigazgatás, 1949/5.